

日本 地方自治團體의 景觀政策의 發達과 特徵에 관한 研究

Study on the Periodic Changes and Characteristics of Landscape Strategies in
Local Autonomous Entities of Japan

趙 東 範

(全南大 教授)

< 目 次 >

I. 序 論

II. 地方自治團體 景觀條例 制定 背景인 環境·景觀 政策의 시대적 흐름

III. 地方自治團體의 景觀關聯 施策의 概要와 特徵

IV. 考察 및 結論

< ABSTRACT >

The purpose of this study was to review periodical changes and characteristics in landscape ordinance enactments in Japan which could be referred to as a future trend by the local autonomous entities in Korea.

Paradigms of environmental strategies and city planning including the institutionalization of landscape administrations have been influenced by the periodical themes which shifting from 「solving pollution problems」 in high economic and industrial development stage(1960s) to 「creating amenity(1970s)」 and to 「conserving global environment」, so called.

Role sharing of city planning from national government to large area local autonomous entity(prefecture) in 1968 and establishing of master plan system by basic local autonomous bodies(city, town, and district) in 1992 became backgrounds for landscape ordinance enactments and landscape administrative level system.

Also, it may be said that people participation oriented ordinances are more frequently appeared among the many types of landscape ordinance not only regulative type but guide plan type to be a distinctive feature.

I. 序 論

1. 研究의 必要性和 目的

지방자치제도의 실시와 함께 시작된 지방화 시대로의 진입은 정치, 경제, 사회, 문화적 측면뿐만 아니라 환경이나 경관문제에서도 커다란 변화를 예고하고 있다. 그러나 이와 같은 변화는 상호 긴밀하게 영향을 주면서, 커다란 사회체계내에 묶여져 있어 변화의 도래가 동시에 이루어지기보다는 시차를 두고 연쇄적 반응으로 나타나게 되는 것이 일반적이다. 그러한 측면에서 볼 때 환경, 경관 문제는 경제적 효율성이나 개발을 우선으로 하는 관점에서는 비효율적인 것으로 취급되어 정책개발이나 투자 우선 순위에서 중요하게 고려되지 못한 것인 사실이며, 사회변화의 진행상 어느 정도 생활수준이 확보된 후에야 문제점을 찾고 그 해결책을 고려할 수 있는 대상으로 인식되고 있다. 말하자면 현재로서는 문제해결방식의 대중적 처방이라는 인식에 머물고 있는 셈이다.

따라서 지방화시대에 있어 환경과 경관의 문제를 취급함에 있어서는 문제가 되는 사안의 발견 이전에 “환경·경관문제가 어떤 점에서 중요성을 갖고, 왜 인식상의 차원이 달라져야 하는가”라는 점에 주목하는 접근이 우선될 필요가 있다.

지방화시대의 정책개발의 목표 중 가장 기본적이라면 내부 순환적 체계가 건강한 사회 생태적 단위의 구축이며, 이는 지역적 특색의 형성, 풍토성의 발견과 보전, 경제적 풍요 이상으로 일상생활에서 문화적, 환경적 윤택함 등이 기반이 됨으로써 발현될 수 있기 때문에, 지방화 시대로의 변화와 함께 환경, 경관문제가 주요 관심사로 부각되고 있음은 산업화, 도시화가 선행된 선진 외국의 경우에서도 이미 경험하고 있는 것이다. 이러한 점에서 지방화 시대의 환경, 경관문제는 어떠한 접근을 통해 해결되고 있는가 간접적으로 살펴본다는 것은 환경, 경관문제에 대한 사후 처방식의 시행착오를 줄일 수 있다는 의미를 갖는다.

본 연구에서는 산업화, 도시화가 선행되어 환경, 경관문제를 사회적으로 이미 경험하고 있는 일본의 경관정책, 특히 경관조례 제정의 배경이 되는 시대적 경위와 지방자치단체별 조례의 개요 및 유형 분석을 통해 우리 나라에 있어서의 경관정책의 흐름을 예측, 전망할 수 있는 수단으로 활용하고자 하는데 목적을 두었다.

2. 研究의 範圍

근대 이후 현대에 이르기까지 일본의 도시경관형성에 관련된 역사적 변천은 몇 가지 시

기적 변동기를 갖게 되며, 그때마다 특징적인 제도나 사회적 의식의 전환이 수반되었다. 그러나 이러한 변화를 총괄하게 되면 경관정책이라기 보다는 국토, 도시계획 전반적인 사항과도 관련되기 때문에 본 연구에서는 지방자치가 본격적으로 실시되고, 경제적으로는 고도성장기 이후 사회, 문화적으로 안정된 1970년 전후부터 현재까지의 상황으로만 한정하였고, 내용상으로는 지방자치단체의 도시경관형성과 관련된 조례 및 요강을 위주로 하였다.

II. 地方自治團體 景觀條例 制定 背景인 環境・景觀 政策의 시대적 흐름

1. 近代 이후 現在까지의 都市景觀 施策의 歷史的 흐름

일본에 있어서의 근대 이후 도시경관형성에 관련된 역사적 흐름을 보면 크게 <표 1>과 같은 시기적 변동기를 갖게 된다. 이러한 변동은 근대 이후 서양문물의 적극적 도입과 도시, 산업화가 이루어지면서 정치적 시기의 변동과 함께 도시건설과 관련된 법제도의 정비와 병행되어 시기적 구분이 가능하다(みどりのまちづくり研究會, 1987).

<표 1> 근대 이후 도시경관 형성과 관련된 시책의 개괄을 위한 시기적 구분

구 분	시대적 구분	정치·사회적 배경	주요 정책의 변화
제 1 기	明治期	명치유신후 근대적 도시계획의 추진	<ul style="list-style-type: none"> • 大政官 布達(시가지 洋式化) (1872) • 공유지에 대한 공원관리·이용허가에 대한 大政官 布達(1873) • 東京市區개정조례(1888)
제 2 기	大正期~昭和초기	1차세계대전을 거쳐 공업화가 비약적으로 진행	<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법(1919) : 지역지구제도가 도입되어 풍치지구, 미관지구가 지정되었으며 토지구획정리제도가 도입 • 시가지건축물법(1919) • 도로법(1919) • 관동대지진후 방화지대 및 피난장소로서 공원이거나 공지의 효용성 증대 • 明治神宮의 内苑조영개시(1915) ; 토목, 건축, 조경분야의 기술수준 증대
제 3 기	終戰~昭和 30년대	2차세계대전 후 도시의 복구와 급격한 도시확장 및 산업화가 진행	<ul style="list-style-type: none"> • 옥외광고물법(1949) • 건축기준법(1950) • 도시공원법(1956) • 도시녹지보전법(1973) • 생산녹지법(1974)
제 4 기	昭和 50년대 이후	고도성장기가 끝나고 사회적 안정과 함께 정신문화적 풍요 추구	<ul style="list-style-type: none"> • 綠의 마스타플랜 책정요강(1977) • 도시계획법, 건축기준법 개정(1980) : 지구계획제도의 도입 • 지방공공단체의 경관정책 활성화

1기(도시계획제도의 도입기) - 2기(공업화의 진행기) - 3기(산업화에 기반을 둔 도시확장기) - 4기(삶의 질 추구기)에 걸쳐 경관형성에 관련된 시책의 대상이 되는 공간이 큰 폭으로 확대되면서 도로, 하천, 공공시설, 공장, 주택지 등 다양한 토지이용이 경관적 고려의 대상이 되었다. 지방자치단체의 경관시책은 미야자키(宮崎)縣 沿道修景美化條例(1969년) 이후 1970년대 후반부터 지속적으로 등장하기 시작하였고, 이러한 움직임은 건설성에 의한 「綠의 마스타플랜 책정요강(1977년)」 이후 다양화된 경관적 고려대상 중에서 지방자치단체별 특징적 경관자원을 발견하고 이를 보전하거나 창조하고자 하는 시도가 경관조례 제정으로 이어진 것으로 볼 수 있다.

2. 主要 環境問題와 景觀問題의 時代的 經緯와 制度的 背景

경관적 고려대상이 되는 토지이용이 다양해졌지만 초기 경관시책의 제도화는 녹지나 공원 같은 물리적 환경의 문제로부터 거론되었으며, 이는 전반적인 환경문제에 대한 국가적 정책수립으로부터 파생되었다고 할 수 있다. 이러한 점에서 환경문제와 유관한 사회정세의 시대적 경위와 이에 대처하는 환경청 관련의 환경정책, 제도수립 및 주로 녹지나 마치즈쿠리(まちづくり)와 관련된 건설성의 정책의 흐름(표 2)을 통하여 볼 때 환경, 경관문제의 접근 변화를 용이하게 파악할 수 있다.

1960년대 이후 환경문제에의 정책·제도적 접근 패러다임을 대별한다면 1970년대 중반과 1980년대 중반을 기점으로 하여 구분이 가능하다. 1975년 이전의 시기는 고도성장을 우선으로 한 결과 불가피하였던 「공해문제의 극복시기」로 볼 수 있고, 1975년 이후는 생활환경의 풍요와 삶의 질을 우선으로 하는 「어매니티의 창조시대」로 특징지을 수 있으며, 1980년대 후반부터는 지구환경문제에 적극적으로 관심을 가지면서 선진국으로서의 위상을 환경정책의 수립에 연계시킨 「지구환경의 보전」이라는 시기적 테마를 갖는다는 것이다(田淵 誠一, 1995).

특히 일본의 국가적 위상이나 삶의 질에 대한 懷疑를 갖게 한 1977년의 OECD 보고서는 어매니티에의 관심을 갖게 한 前向的 계기가 되었다. 즉, 명실상부한 선진국으로 진입하였다는 일본인들의 자부심에 대해 환경의 질적 측면은 결코 그렇게 되지 못하였음을 경고하므로써 생활의 질에 관련된 연구사업 뿐만 아니라 구체적인 경관관련사업들이 국가적, 지방자치단체별로 이루어지게 하는데 하나의 역할을 하게 된 것이다(糸賀 黎, 1986 ; 進士 五十八, 1990). 나아가 1992년의 지구정상회담 일본개최는 지구환경문제를 거론할 충분한 자격이 있는 가라는 국가적 위상을 고찰할 또 하나의 계기가 되었다.

하게 되었다. 1970년대 후반부터 건설성에 의해 도시계획 여러 부문의 마스타플랜(綠의 마스타플랜, 시가지정비기본계획, 도시재개발 방침, 주택마스타플랜 등)이 작성되는데 이 계획들은 비법정이면서도 부문별로 도시계획권한을 위임받은 都道府縣에 대해 국가의 도시계획 방침을 종적으로 지시하는 입장으로 볼 수 있다. 1992년 지구계획제도의 도입으로 요약되는 도시계획법 개정으로 市町村 마스타플랜이 신설되면서(1969년 지방자치법 이래 市町村 독자의 기반구상과는 별도로) “지역에 밀착한, 자주성이 부각된 마스타플랜”이라는 지방자치단체에 의한 도시계획체계가 갖추어지게 되었고 都道府縣과 市町村은 또 다른 의미에서 위계적 분화가 이루어지게 되었다(野口和雄 등, 1993) 都道府縣과 市町村은 우리나라의 지방자치제에서는 광역자치단체와 기초자치단체에 해당되며(총무처, 1991), 말하자면 기초자치단체에 도시계획의 권한의 부분적으로 주어진 셈이었다.

이러한 체계의 분화 속에서 경관시책의 성격도 국가적 시책(마스타플랜 베이스)과 지방자치단체의 시책(추진프로그램 베이스)이라는 2원적 체계로 이해될 수 있다. 특히 지방자치단체에 의한 경관정책 수립의 기반은 도시녹화와 관련된 경관계획이 주를 이룬다. 녹지의 보전과 창출에 관한 시책을 종합적으로 추진하기 위한 가이드라인으로서 「綠의 마스터플랜 책정 요강」이 1977년 각 都道府縣 지사에게 통달된 이후 전국의 도시계획구역 대부분이 원안 작성을 완료하고 있으며, 「아름다운 國土建設을 위하여(아름다운 국토건설을 생각하는懇談會 報告, 1984)」 「21세기 “綠의 文化” 형성을 목표로 (建設省, 1984)」 등이 국가적 경관형성과 이념 및 방향을 나타내는 지침에 해당된다. 이 밖에 「都市綠化를 위한 植栽 등 5개년 계획(1차; 1976년~)」, 「都市公園整備 등 5개년 계획(1차; 1972년~)」 및 「도시녹화추진계획」 등이 지방자치단체의 도시녹화, 경관정책을 뒷받침하면서 도시녹화 추진계획이라는 국가적 녹지정책의 주축이 되고 있다.

도시녹화추진계획은 공공녹지공간으로부터 사유녹지공간까지 녹지공간을 대상으로 하여 책정되는 도시녹화 추진프로그램이며, 그 주요과제의 하나로서 지역의 특성, 도시경관의 향상 등을 배려한 녹지의 질적 향상을 성격으로 하는 외에, 필요에 따라 민간의 참가, 협력 추진방안, 도시녹화의 보급활동과 표창제도 등 각종 소프트웨어프로그램을 포함하여 책정하는 것이다(みどりのまちづくり研究會, 1987).

도시녹화에 의한 경관계획은, 綠의 마스타플랜의 일부를 구성하면서 이를 보완하게 되며, 마스타플랜 베이스에서는 도시경관가이드라인이라는 다소 유연한 경관정책의 일부를, 추진 프로그램에서는 도시녹화추진계획 속에 포함되는 관계<그림 1>에 있다.

<그림 1> 도시녹화 추진계획을 구성하는 녹의 마스터플랜과 녹화 중심의 도시경관계획간의 관계성

즉 경관가이드라인 등을 포함하여 지방자치단체별 경관시책은 궁극적으로는 도시녹화추진계획이라는 국가차원의 녹화, 경관정책으로 연계되는 셈이다. 도시녹화에 관련된 국가적 시책을 공적인 부문과 민간부문으로 나누어 그 내용을 개괄하면 <표 3>과 같다.

이 밖에도 국가적 차원에서 착수되는 경관관련사업들도 직접적인 사업보조나 모델도시의 설정 및 사업의 방향성 제시 등을 위해 직간접적으로 지방자치단체의 경관관련사업과 관계를 맺고 있으며, 이의 사례로서는 건설성 주관의 「도시경관형성모델사업(1985)」, 「전국 도시녹화계획(1982~)」, 「상업지구에서 녹화추진모델지구사업(1985)」, 「마을숲 만들기」, 「고향의 숲 만들기(ふるさとの森づくり)사업(1985)」, 「만남의 공원(ふれあい公園)(1985)」, 「마이타운, 마이리버(My Town, My River) 정비사업(1987)」 이나 환경청, 국토청, 중소기업청, 통산성 관련사업으로 타운스퀘어, 포켓파크, 街角公園 정비등(熊野 稔, 1991)이 포함된다.

2. 地方自治團體 景觀關聯 施策의 概要

1969년 지방자치법 개정(市町村 기본구상) 이후 「미야자키(宮崎)현 修景美化條例」를 필두로 지방자치단체(都道府縣, 政令指定都市)의 경관조례 및 요강이 책정되면서 일본의 경관정책은 국가와 지방자치단체의 이원적 체계를 가지게 되었다. 경관문제는 환경문제와는 달리 대상에 따라 공간적 규모와 지역적 특성이 다르기 때문에 지방자치단체에 의해 개별적

경관정책이 수립되므로써 그 구체성이 드러날 수 있으며 실행계획으로서의 의미를 갖게 된다고 할 수 있다. 그러한 면에서는 지방자치단체에 의한 경관조례나 요강 제정이 개별적 경관영향 문제에 대한 대중적 접근인 것처럼 보일 수도 있지만 조례지정 대상이나 목적에 따라서는 경관을 보전, 창조하고자 하는 경관형성계획적 접근도 상당한 비율을 점하고 있다.

<표 3> 도시녹화에 관련된 국가적 제 시책

부 문	구분	항 목	대상별 세부항목	근 거 제 도 및 계 획
공공부문	綠化	公的 공간의 녹화	공원녹지의 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 도시공원법 • 도시공원등 정비 긴급조치법 • 住宅·都市整備公團法 등 • 植樹 5개년 계획
			도로, 하천등 공공시설 녹화	<ul style="list-style-type: none"> • 도로법 • 하천법 등, • 植樹 5개년 계획
			학교, 관공서 건물 등 공공 공익시설의 녹화	<ul style="list-style-type: none"> • 植樹 5개년 계획
		私的 공간의 녹화	녹 화 협 정	<ul style="list-style-type: none"> • 도시녹지보전법
			공 장 녹 화	<ul style="list-style-type: none"> • 공장입지법 • 도시녹지보전법
		保全	私的 공간의 녹지보전 등	녹지보전지구
	풍 치 지 구			<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법
	생산녹지지구			<ul style="list-style-type: none"> • 생산녹지법
	역사적 풍토 특별보전지구			<ul style="list-style-type: none"> • 古都에 있어 역사적 풍토의 보존에 관한 특별조치법 • 明日香에 있어 역사적 풍토의 보존 및 생활환경의 정비 등에 관한 특별조치법
	보존수목, 보존수림의 지정			<ul style="list-style-type: none"> • 도시미관풍치를 유지하기 위한 수목의 보존에 관한 법률
	개발구역내 녹지의 보전			<ul style="list-style-type: none"> • 도시계획법
	민간부문			<ul style="list-style-type: none"> • 도시녹화기금 등의 공익법인이 관여하는 녹화 등 • 민간단체의 자주적 활동에 의한 녹화 등 • 개인 등이 개별, 임의로 행하는 녹화 등

<표 4>는 1994년까지 지방자치단체에 의한 경관관련 조례 및 요강의 지정 및 운용 개요를 정리한 것으로서, 각 조례(요강)의 명칭 및 지정대상 종별을 보면 각 조례나 요강의 지정 목적을 파악하기 위한 것이다. 포괄적인 경관조례라기 보다는 대부분 경관형성중점구역이라고 하는 대상지역을 구체적으로 정하고 있고 경관협정에 관한 규정 및 자금이나 표창 등을 통한 직접적 인센티브를 통해 컨트롤 하고자 하는 측면이 강하다.

<표 4> 都道府縣·政令 지정도시의 景觀조례·요강의 개요 (제정순)

都道府縣	종별	명 칭	제정 (시행)	지 정 대 상								重点	大規	
				도시	전통	주택	沿道	하천	녹지	자연	기타			
宮崎縣	조례	미야자키현 修景美化 조례	69. 4. 1				○						○	-
仙台市	조례	센다이시 社都環境을 만드는 조례	72.3.27 (73.4. 1)	○		○				○	○		○	-
京都市	조례	교토시 시가지 景觀조례	72.4.20 (72.4.20)		○								○	○
横浜市	요강	야마노테지구 景觀풍치보전요강	72.11.13(72.11.13)	○		○						山手地區	○	-
神戸市	조례	고베 도시경관조례	78.10.20(90.4.1)	○	○	○	○	○	○			해안, 공원, 港	○	-
大阪市	요강	오사카시 건축미관유도 사전협의 요강	83.1.1	○			○						○	-
廣島市	요강	헤이와 대로 연도건축물 등 미관형성 요강	83.4.1										○	-
名古屋市	조례	나고야시 도시경관조례	84.3.26(84.4.1)	○									○	○
滋賀縣	조례	고향 사가의 풍경을 지키고 키우는 조례	84.7.19(85.7.1)		○	○	○	○			○	琵琶湖	○	○
北九州市	조례	키타큐슈시 도시경관조례	84.10.12(85.4.1)	○	○								◎	○
兵庫縣	조례	효고현 도시경관형성 등에 관한 조례	85.3.27(85.4.1)	○	○	○						리조트	◎	○
熊本縣	조례	구마모토현 景觀조례	87.3.16(87.4.1)	○	○		○				○	田	○	○
福岡市	조례	후쿠오카시 도시경관조례	87.3.9(87.4.1)										◎	○
岡山縣	조례	오카야마현 景觀조례	88.3.11(88.4.1)	○	○		○	○			○		○	○
札幌市	요강	삿포로시 도시경관 요강	88.3.24(88.4.1)	○	○	○	○	○	○				○	-
大分縣	조례	오이타현 연도경관 보전 등에 관한 조례	88.3.30(88.10.1)										○	○
埼玉縣	조례	사이타마현 景觀조례	89.7.1(89.7.1)	○	○	○							○	-
福島縣	조례	후쿠시마현 리조트지역 景觀형성 조례	89.7.14(89.9.1)									리조트	○	○
仙台市	요강	센다이시 도시경관의 건축계획지침	90.4.1(90.4.1)										-	○
도치기縣	조례	도치기 고향街道 景觀조례	90.4.1(90.4.1)				○				○		○	○
山梨縣	조례	야마나시현 景觀조례	90.10.1(91.4.1)	○	○		○				○		○	○
廣島縣	조례	고향 히로시마의 景觀보전과 창조에 관한 조례	92.3.14(93.4.1)	○	○		○	○			○		◎	○
島根縣	조례	고향 시마네의 景觀을 만드는 조례	92.12.20(93.4.1)		○		○	○			○	田 港, 空港	○	○
長野縣	조례	나가노현 景觀조례	93.3.19(93.4.1)	○	○		○	○			○	田	○	○
鳥取縣	조례	돗토리현 景觀형성조례	94.3.20(94.10.1)										○	○
石川縣	조례	이시카와현 景觀조례	94.3.26(94.4.1)	○	○		○	○			○		○	△
秋田縣	조례	아키타현의 景觀을 지키는 조례	94.3.30(94.4.1)				○						○	○
岩手縣	조례	이와테현의 景觀보전과 창조에 관한 조례	94.10.1	○	○						○		◎	○

3. 地方自治團體 景觀關聯 施策의 類型 分析과 特徵

이상과 같은 지방자치단체의 경관관련 조례나 요강은 그 제정목적과 운용에 있어 몇 가지 유형으로 구분할 수 있다(<표 5> 참조). 그러나 이 유형구분은 상호 완전히 구분된 성격으로 보기는 어려우며, 각 지방자치단체에 따라서는 복수의 유형을 채용한다든지 제도를 개량해가며 확대한 새로운 측면도 등장하고 있기 때문에 절대적인 유형이라 할 수는 없다.

<표 5> 제정목적과 운용에 의한 경관조례의 유형과 특성

유형	특징	해당 사례
총합 조례형	<ul style="list-style-type: none"> 경관에 관한 총합적 조례를 책정 경관기본방침(기본계획), 대규모 행위의 지도, 경관형성지역의 지정, 공공사업의 방침, 주민협의의 체결, 경관형성에의 지원을 주 내용으로 함 縣 레벨의 경우가 많음. 대규모 행위와 경관형성지역내 행위의 허가, 지도가 중심이라는 면에서 규제형에 가까움. 	滋賀縣, 兵庫縣, 熊本縣, 岡山縣, 埼玉縣, 廣島縣, 島根縣, 長野縣, 鳥取縣, 石川縣 등
(규제형)	<ul style="list-style-type: none"> 바람직한 경관을 출현시키지 않도록, 각종 행위를 일정 기준에 의해 규제 또는 지도 특정행위규제형, 특정지역규제형, 특정물 보존형, 토지이용 규제형 등. 종래의 경관관련 개별법 등, 특정의 경관을 중점적으로 지키고자 하는 경우가 대부분. 보전이 주가 되며, “형성, 창조”라는 방향은 해당되지 않음. 	(옥외광고물법) (자연공원법) (자연환경보전조례) (古都보존법) (문화재보호법) (도시녹지보전법) 도치기縣, 秋田縣 조례
창조적 지도형	<ul style="list-style-type: none"> 규제형과 총합조례형의 “지도”를 개선한 것으로, 완화된 기준에서 보다 양호한 경관을 창조하도록 지도하고자 함. 전문가에 의한 어드바이저제나 컴퓨터그래픽스 등 기술적 지원 체제를 강화. 	岡山縣(경관어세스먼트) 眞鶴縣(美的 원칙) 熊本縣, 島根縣, 長野縣 등에서의 어드바이저 제도
플랜 유도형	<ul style="list-style-type: none"> 경관형성가이드플랜 등에 의해 바람직한 방향성, 목표를 나타내고, 사업자나 주민의 자주적 행동을 지원하여 경관형성을 도모하고자 함. 도시적 경관이 주가 된다거나 리조트 등의 정비지역이 많고, 제도화 전단계 경우도 있음. 실효성의 문제가 있으며, 지원책을 어떻게 준비하는가가 포인트. 	(도시경관형성모델플랜) 神奈川縣, 新潟縣, 鹿兒島縣(錦江灣), 島根縣(기금사업), 金山縣
플랜 사업형	<ul style="list-style-type: none"> 가이드플랜을 책정하고, 경관형성사업을 적극적으로 투입하여, 행정이 선도적으로 경관형성을 도모함. 	富山縣(總合環境整備) 熊本縣(Art Policy)
마치츠 쿠리 협의형	<ul style="list-style-type: none"> 주민참가에 의해 장래상을 결정하고, 주민주체의한 경관형성, 관리를 꾀하며, 행정은 이를 지원함. 지구레벨에서의 소규모 범위가 단위. 주민의식수준과 행정의 적절한 지원이 포인트. 	横浜市, 東京都 世田谷區, 小布施町 각조례의 주민협정지역

(1) 總合條例型 : 대부분 縣 차원의 景觀조례로 굳어진 유형이며, 공공사업의 착수, 市町村 계획, 주민협정 등 다른 유형의 것들을 포괄적으로 갖고 있는 유형이다. 그러나 市町村 과 주민에 대한 협력 및 기술적 지원이 충분하지 못한 경우에는 그 운용에 있어 규제형과 다를 바 없게 되고 적극적인 景觀형성을 기대하기 어렵다. 시마네(島根)현과 같이 충실한 지원사업을 위해 기금을 운용한다든지 창조적 지도형을 도입하는 경우는 총합형 조례라 하더라도 개선된 유형이다.

(2) 規制型 : 주로 보존이나 보전을 주목적으로 하는 유형이며, 景觀조례에 있어서는 법적 규제력이 약하기 때문에 규제라 하더라도 지도라는 측면이 철저하게 이루어 질 때 소기의 목적을 달성하게 된다.

- 特定行爲規制型 : 景觀영향이 큰 행위를 규제하거나 지도하기 위한 유형이며 옥외광고물 규제 등 이 대표적인 예이다.

- 特定地域規制型 : 景觀상 중요한 지역(각 조례의 景觀형성지역)을 지정하고, 그 내에서의 행위를 규제하거나 지도하는 유형으로서, 자연공원법 및 고도보존지구, 풍치지구의 설정, 도치기현 고향 街道 조례, 아키타(秋田)縣 景觀조례 등이 그 예이다.

- 特定物保存型 : 景觀상 중요한 역사적 建造物(각 조례의 특정 건축물의 지정이나 傳統的 建造物保存地區 등)이나 자연(녹지보존지구)을 지정하고 이를 보존, 보존하고자 하는 유형이다.

- 土地利用規制型 : 지역별로 개발의 가부, 용도, 건폐율, 높이 등을 규제하거나 지도하고자 하는 유형이며 종래 형태나 의장 규제로부터 확대된 개념이다. 가나가와(神奈川)현의 마나츠루(眞鶴)町の 조례가 대표적인 예이다.

(3) 創造的 指導型 : 景觀은 보존만으로는 충분치 않으며, 어떻게 창출하는 가도 중요하다. 이 때문에 규제형에서의 기준은 “이것만은 지켜주었으면 좋겠다”라는 소극적 최소기준(negative minimum)으로서 정하게 되지만, 실질적으로 규제를 받는 입장에서는 “기준에 적합하기만 하면 된다”라는 최대수준(maximum level)으로 인식되어 버리게 된다. 기준을 엄격하게 할수록 겨우 기준에 미치는 정도로, 또는 기준의 허점을 노려 빠져나가는 사례도 발생할 수 있다. 예를 들어 나가노(長野)현의 옥외광고물 조례에서는 JIS코드에 의해 적색과 황색의 사용을 금지한 바 있지만 유사 적색과 황색의 대량사용으로 바람직하지 못한 景觀이 초래된 경우도 있었다. 창조적 지도형은 이러한 규제의 부정적 측면을 보완하기 위해

보다 소프트한 기준과 신고기준만으로 하고 구체적으로는 개별적 사안으로 지도하는 유형이다(眞鶴町の 美의 원칙이나 岡山縣의 경관어세스먼트). 이 때문에 구체적인 지도를 위해서는 전문가의 과견이나 컴퓨터그래픽의 활용 등 기술적 지원이 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

(4) PLAN 誘導型 : 경관관련계획을 마스터플랜 베이스로 작성하고 홍보하므로써 일정한 방향으로 경관형성을 유도하고자 하는 유형이다. 리조트 지역 등 새로운 정비지역과 같이 관계자가 제한된 경우라든지, 소규모 市町村 레벨에서는 비교적 홍보가 용이하지만, 일반적인 경우에는 경관계획의 목적을 어떻게 홍보할 것인가와, 계획가가 의도하는 경관계획상의 이미지를 어떻게 일반인에게 알기 쉽게 전달할 것인가 등이 문제시되며, 최종적으로는 민간활동 부문이 중요하기 때문에 그 지원책을 어떻게 충실하게 할 것인가 등도 문제시된다.

(5) PLAN 事業型 : 공공부문에서 주도적으로 경관관련계획을 수립하고 추진사업을 착수하므로써 의도하는 경관형성을 목표로 하는 유형이다. 이 유형은 공공부문 주도형이기 때문에 공공부문에에서도 다양한 사업을 통일된 목표상하에서 어떻게 종합적으로 전개해 갈 것인가, 공공사업을 계기로 민간에의 파급효과를 얼마나 확산시킬 수 있는가, 사업실행자인 행정부문의 질을 어떻게 향상시킬 수 있는가 등이 주안점이 된다.

(6) 마치즈쿠리(まちづくり)協議型 : 주민참가에 의한 경관형성을 목표로 하여 행정측면은 주민활동을 지원하는 역할만을 담당하는 유형이다. 규제형 및 공공주도형의 사업형과는 상반되며 마치즈쿠리라는 생활기반형의 도시계획제도와 관련이 깊다. 효율적인 운영을 위해서는 환경, 경관에 대한 높은 주민의식 및 주민의식을 높이기 위한 지속적인 공공부문의 활동이 요구되며, 행정이 주민활동을 어떻게 끌어내고 지원할 것인가가 주안점이 된다. 이를 위해서는 경관문제 뿐만 아니라 행정적 측면에서 주민활동의 창구가 되는 담당부서가 필요하다.

東京都 세타가야(世田谷)區의 주민참가 마치즈쿠리 사업은 가장 대표적인 사례로 손꼽히며, 도시디자인실이 주민참가의 창구가 되어 주민참가에 의한 도시공원 및 親水公園 만들기, 주요 가로(통학, 출근등 일상적으로 이용하는 보행자 중심가로)의 散歩道(promenade)²⁾와 자연적 주제를 갖는 산책로(물과 綠의 散歩道) 조성, 주민참가를 포함하는 디자인 콤플렉스³⁾

2) 櫻丘 promenade를 비롯하여 用賀, 弦卷 promenade등이 조성된 바 있다.

3) 청소공장 굴뚝의 슈퍼그래픽, 공공화장실, 버스정류장, 철도역 등 말하자면 minor한 시설의 디자인공모를 통

등이 이루어지고 있고, 행정측면에서는 주민참가를 위한 장소제공 및 워크숍 마련, 이벤트의 개최⁴⁾ 등을 담당하고 있다(世田谷區まちづくりチーム, 1990).

IV. 考察 및 結論

경제발전과 개발위주의 시대로부터 환경·경관부문의 쾌적성이 삶의 질을 좌우하는 시대로의 변화를 일반적인 사회현상으로 인식할 때, 지방자치제도는 이러한 인식의 실현을 위한 사회구조로 생각할 수 있다. 즉, 구체적인 물리적 공간을 계획대상으로 하는 만큼 지역적 특색을 살리면서 생활환경 기반의 환경문제나 경관적 문제 등을 계획적으로 다룰 가능성이 있다는 점에서 지방자치단체에 의한 경관정책의 방향모색은 지방화 시대의 도시행정과 정책개발을 위해서도 귀중한 수단이 될 수 있다. 이러한 측면에서, 도시계획 관련제도나 법령에 있어 직간접적으로 우리 나라에도 영향을 미친다고 볼 수 있는 일본의 경관정책 발전 내용중에서, 제한적이기는 하지만 지방자치단체에 의한 경관정책 발달과 내용을 살펴보면, 따라서 지방자치단체 경관정책의 과제를 전망하는 것은 앞으로의 지방자치 경관정책수립을 위한 시사점과 과제를 얻는데 도움이 될 수 있을 것으로 보인다.

1. 시대적 변화에 대응한 제도의 발전

1960년대 전반까지의 고도성장기를 거치면서 겪게 된 시대적 변화, 특히 공해문제 등은 환경정책의 제도적 대응을 요구하게 되었다. 경관적 문제도 포괄적으로 환경문제에 결부되어 “녹지경관의 보전과 형성을 통한 환경문제에의 대응”이라는 측면에서 경관 정책의 기반을 이루게 되었고, 특히 1970년대 중반부터 1980년대 중반까지의 「어메니티의 창조」라는 시대적 테마가 말해주듯이 윤택한 생활환경에 대한 사회적 요구는 어메니티 환경의 실체에 관련된 연구의 진작(安部大就, 1986 : 前澤洋一, 1990) 및 경관시책의 수립방향과 운영을 구체적으로 가시화시켰다고 볼 수 있다.

해 일상생활 주변에 대한 경관적 관심 고조로부터 출발하고 있다.

4) 연간 공통되는 테마를 설정하고(“마치즈쿠리”, “어린이와 환경”, “고령화 사회와 환경”... 등) 구청의 각 부서가 매월 1회 릴레이식의 이벤트를 개최하고 주민참가를 지원

2. 경제적 선진국으로서의 국제적 위상정립과의 균형

공업제품 수출에 힘입어 경제적 선진국으로서 도약할 수 있었던 반면 생활, 환경, 도시상과 같은 외면적 양상이 선진국의 위상과 균형을 이루는가라는 懷疑가 부각되면서 삶의 질에 대한 관심과 환경 및 경관부문에 대한 투자가 증대되었다.

3. 지방자치제도의 발전과 변화와의 관련

지방자치제도의 발전과 조직 및 권한의 분화에 있어 국가와 기초자치단체간의 행정연계와 협의 등을 조정하는 광역자치단체 기능의 都道府縣 조직이 경관형성지침, 방향(지역적 경관형성에 있어서 마스타플랜 베이스) 설정 역할을 담당하며, 기초자치단체에 해당되는 市町村 조직이 생활환경과 지역밀착형의 추진베이스 프로그램을 운영하는 이원적 체계가 정립되었다. 나름대로의 역할에 따라 경관정책의 목적과 운영에 있어서의 유형이 다르지만 기초자치단체로부터 국가에 이르는 행정조직에 의한 역할분담과 경관계획상의 위계 차원과의 정합성을 발견할 수 있다.

4. 주민참가에 의한 경관형성

지방자치제의 발전에 힘입어 경관협정제도나 민간에 의한 경관형성사업의 보조 등 하향식의 경관정책이 아닌 유도나 지원행정이 가능하게 되었다. 생활환경의 질에 대한 지역주민의 관심과 의식수준이 높아지면서 행정은 이를 지원하거나 주민활동을 이끌어 내는 역할을 주로 수행하며 주민참가에 의한 마치즈쿠리(まちづくり) 협의과정을 통해 경관사업이 이루어지므로써 지역환경에 대한 주민의 애착감을 기대할 수 있고 지역개발에 대한 주민반발을 최소화할 수 있는 장점이 있다.

경관형성 사업에의 주민참여는 환경문제와는 달리 제도적 참여가 용이한 편이라고 볼 수 있지만, 참여의식이 초기부터 높았다기 보다는 개발에 따른 생활환경문제 등, 주민운동이 비제도적 참여(진정이나 민원) 방식으로 비교적 활발하였던 지역이 잠재력이 높다고도 할 수 있다(김현식, 1996).

지방자치제도의 성립과 환경문제나 경관문제에 대한 관심의 고조 등 제반 사회적 변화를 살펴볼 때 한국에서의 경관관련정책의 제도화는 시기적 여건이 마련되어 가는 단계로서, 제도화의 필요성에 대해서도 부분적으로는 제기되고 있으며, 도시별로는 중요한 경관자원의 보전과 형성이라는 측면에서도 제도화 전단계의 경관보전·형성계획등이 수립되고 있

다. 그러나 일시적이고 개별적인 사업에 그치지 않고 지속적인 경관행정으로 제도화되기 위해서는 일본의 경관정책 흐름에서 시사하는 바와 같이 해결해야 할 몇 가지 정책적 과제가 제안될 수 있다.

첫째로, 지방자치단체의 도시계획 관련 권한 이양 및 경관관련 행정조직의 정비 등은 경관뿐만 아니라 지역정책의 효율화를 위해 일반적으로 지적되는 과제이며(이성근, 1990), 나아가 환경정책과 동일한 수준에서의 국가적 차원의 경관정책의 수립되고 지방자치단체와 방향 및 추진의 틀을 공유하여야 한다는 점이다. 즉, 경관과 같이 지점-지구-지역이라는 공간적 범위(경관계획 대상의 물리적 규모)에 따라 접근하여야 하는 부문에 있어서는 국토를 대상으로 하는 국가적 차원의 경관정책에서부터 생활환경의 지점적 경관을 대상으로 하는 기초자치단체의 경관시책에 이르기까지 위계성이 유지되어야 하면서도 계획의 공간적 규모와 계획성격간의 상호 정합성을 갖출 필요가 있다는 것이다. 둘째로는 지방자치단체에 의한 지역적 경관형성에 있어서는 주민참가나 의견수렴 등이 필수적이며 이를 위해서는 경관관련부서의 신설과 실무적 성격이 강한 전문인력의 확보가 절실하다는 점과 정비경관사업은 공공적 측면이 강한 만큼 투자재원 확보(도시녹화기금이나 경관형성기금 등)가 필요하다는 점을 과제로 들 수 있다.

參 考 文 獻

- 김현식·이영아, 「도시계획과정에서 시민참여방안 연구」, 국토개발연구원, 1996.
- 이성근, “지방자치시대의 지역정책과정”, 「지방행정연구」, 제 10권 1호, 1995.
- 총무처, 「일본의 지방자치제도」, 총무처, 1991.
- みどりのまちづくり研究會, 「都市緑化都市景觀形成事例集」, ぎょうせい, 1987.
- 糸賀 黎, “景觀研究の系譜(發展期)”, 「造園雜誌」, 제50권 2호, 1986.
- 世田谷區まちづくりチーム, “自治型まちづくりをめざして; 世田谷區の試と摸索”, 「Japan Landscape」, 제 16호, 1990.
- 安部 大就, “アメニティと景觀研究”, 「造園雜誌」, 제 50권 제 2호, 1986.
- 野口 和雄, 福川 裕一, 南 勝震, “1992年度都市計画法改正をめぐる論点と改正法評價”, 「第28回日本 都市計學會學術研究論文集」, 1993.
- 熊野 稔, 「ポケットパーク; 手法とデザイン」, 都市文化社, 1991.
- 田淵 誠一, “行政での環境問題への取り組み”. 「都市計劃」, 제 190호, 1995.
- 前澤 洋一, 古澤 達也, “アメニティ行政の現状と展望”, 「造園雜誌」, 제53권 3호, 1990.
- 進士 五十八, 外崎 公知, “景觀行政の現状と展望”, 「造園雜誌」, 제 53권 2호, 1990.